

DECISION DCC 18-039

DU 20 FEVRIER 2018

Date : 20 février 2018

Requérants : - Olivier Noël KOKO

- Léhady V. SOGLO

Contrôle de conformité

Droit de défense : (conditions d'application par le préfet de loi n° n°97-028 du 15 janvier 1999)

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 07 août 2017 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1313/227/REC, par laquelle Monsieur Olivier Noël KOKO sollicite le « contrôle de constitutionnalité de la suspension de Monsieur Léhady SOGLO par l'arrêté n° 2014-002 du 07 avril 2014 pour violation du droit à la défense accordé à tout accusé.» ;

Saisie d'une autre requête du 04 août 2017 enregistrée à son secrétariat le 16 août 2017 sous le numéro 1371/240/REC, par laquelle Monsieur Léhady V. SOGLO forme un recours « contre le préfet du département du Littoral, le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et le Gouvernement de la République du Bénin.» ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Olivier Noël KOKO expose : «... Le titre X de la Constitution ... a consacré quatre articles (les articles 150, 151, 152 et 153) aux collectivités territoriales. L'article 153 dispose que "L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional". A ce titre, des lois spécifiques ont été adoptées et promulguées pour organiser et indiquer les compétences de tous les acteurs impliqués dans le processus de la décentralisation.

Ainsi, quels que soient les pouvoirs accordés aux acteurs du processus de décentralisation, les règles de base et régulièrement confirmées dans vos jurisprudences constantes doivent être respectées dans toutes décisions et actions à prendre par les autorités. Cette exigence est encore plus à exiger lorsque nous abordons les autorités élues comme les maires qui sont des élus du peuple exerçant directement leur souveraineté comme l'exige l'article 3 de la Constitution ...

Mais, force est de constater que dans la prise de l'arrêté ministériel n°26/MDGL/DC/SGM/DGCL/SA/011/SGG17 signé du ministre de la Décentralisation, Monsieur Barnabé DASSIGLI, le préfet du Littoral une fois encore, malgré vos décisions lui rappelant de se conformer à la Constitution ... vient encore, dans l'exercice de sa mission, violer le principe des droits à la défense et du contradictoire pour faire suspendre et amener à révoquer un maire élu.

En effet, dans une procédure engagée contre le maire Léhady SOGLO, ce droit élémentaire n'a pas été observé et l'on a procédé à la suspension, puis à la révocation d'un maire sans pour autant permettre à ce dernier d'exercer son droit à la défense malgré sa demande devant le préfet du Littoral.» ; qu'il développe : « Le droit à la défense trouve sa source dans de nombreux textes. Sans être limitatif, on peut citer :

- la Déclaration universelle des droits de l'Homme (articles 7, 8, 10, 11) ;
- la Convention européenne des droits de l'Homme (article 6 § 1 et 3) ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 14) ;
- la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (article 16) ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 48) ;
- la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (article 7) ;
- la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

Dès 1976 en France, le Conseil constitutionnel en a fait un Principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR). Dès sa mise en place, le haut Conseil de la République, puis la Cour constitutionnelle du Bénin ont également affirmé cette position de respect du droit à la défense. Les droits de la défense signifient que chaque partie peut :

- faire valoir ses arguments ;
- connaître et discuter les prétentions et moyens de son adversaire ;
- échanger avec lui les pièces du dossier, car "nulle partie ne peut être jugée sans avoir été entendue ou appelée." ;

Considérant qu'il poursuit : « Toutes les informations recoupées dans cette affaire montrent clairement que le préfet, Monsieur Modeste TOBOULA, a refusé de permettre au maire incriminé d'exercer son droit à la défense. Ce mépris de l'autorité préfectorale à la Constitution ... n'est pas le premier, car dans les décisions DCC 17-148 du 13 juillet 2017 et DCC 17-168 du 27 juillet 2017, la haute Juridiction a déjà constaté la violation de la Constitution ... par ce même préfet, Monsieur Modeste TOBOULA. Selon le maire incriminé ainsi que les participants à la séance d'audition, notamment Monsieur l'ancien ministre Raphaël EDOU, qui l'a abondamment expliqué dans la presse, le préfet s'est opposé à la demande faite par le maire incriminé qui a sollicité un délai pour apporter ses réponses dans la mesure où les questions de l'audition n'ont pu lui être données que dans la salle. En se comportant de la sorte, le préfet Modeste TOBOULA n'a pas permis au maire incriminé d'exercer son droit à la défense. Ce faisant, l'arrêté ministériel

n°26/MDGL/DC/SGM/DGCL/SA/011/SGG17 signé du ministre de la Décentralisation, Monsieur Barnabé DASSIGLI, ordonnant la suspension du maire Léhady SOGLO sur la base de cette audition est contraire à l'article 7.1.c/ de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

Tous les participants à cette séance que la haute Juridiction peut écouter dans le cadre de ce dossier ont constaté la violation de ce droit fondamental. L'ancien ministre Raphaël EDOU a été tellement explicite qu'il a indiqué dans la presse que "Ce qui s'est passé laisse trop de suspicions. Je le dis parce que j'ai été témoin. Si je ne le dis pas, je l'aurai sur ma conscience ... Que celui qui sera puni n'ait pas le sentiment qu'on s'acharne contre sa personne. Il faut faire en sorte qu'il sache qu'il a commis une faute lourde avant de le sanctionner". Sur les 21 membres que compte le Conseil départemental du Littoral, 20 n'avaient pas connaissance du questionnaire soumis au maire avant d'être à cette session. "Tout le monde s'était retrouvé dans un état de surprise et d'incompréhension. Car, normalement, le préfet devrait saisir tous les conseillers qui auront l'opportunité, après examen et audition du maire, de se prononcer et de faire des recommandations sur la conduite à tenir, ce qui n'a pas été le cas".

L'ancien ministre ajoute par ailleurs que c'est sur insistance des conseillers qu'ils ont eu droit au questionnaire lors de l'audition. Surpris et choqué par la démarche du préfet, le maire, soutenu par l'ensemble du Conseil départemental à l'exception du préfet, a demandé le report de la session afin de lui permettre d'exercer son droit de défense par écrit, conformément aux textes de loi. Ce qui permettra aux membres du Conseil de mieux apprécier à leur juste valeur les prétendues fautes qu'aurait commises l'autorité municipale avant de se prononcer. Mais, grande a été leur surprise de constater le refus catégorique du préfet à cette requête pourtant formulée par l'ensemble.

Ce refus a créé une tension dans la salle au point où certains conseillers ont demandé au préfet de modifier l'intitulé du questionnaire pour montrer que ça n'engage pas le Conseil. Pour Monsieur Raphaël EDOU, sur la base des textes de loi portant organisation des communes en République du Bénin, c'est le Conseil qui auditionne le maire et qui reçoit ses explications écrites et non le préfet à lui tout seul. Il en déduit donc que la suspension d'un maire ou d'un adjoint, sans tenir compte de l'avis du Conseil départemental, va mettre par terre la

décentralisation au Bénin. L'ancien ministre EDOU poursuit en ajoutant qu'il n'y a pas eu de délibération à la fin de la session, puisque sur les 21 membres, 20 ont demandé un report de la session. Or, la loi exige au Gouvernement d'avoir d'abord l'avis de l'organe que constitue le Conseil départemental de concertation avant toute décision de suspension. Ceci, étant donné qu'il est clairement signifié que c'est l'organe qui connaît des fautes lourdes d'un maire ou d'un adjoint. Pour conclure à ce sujet, Raphaël EDOU précise que si le préfet peut auditionner à lui tout seul et suspendre un maire ou un adjoint, alors tous les maires seront suspendus dans le pays. » ;

Considérant qu'il fait observer : « Il est donc constant ... que le préfet n'a pas permis au maire Léhady SOGLO de se défendre dans ce dossier allant à sa suspension, puis à sa révocation. C'est un principe démocratique toujours réaffirmé par la haute Juridiction, de permettre à la personne incriminée d'assurer sa défense et d'être en mesure d'exercer ce droit. Le maire de Cotonou n'a pas eu le temps de préparer sa défense ni de se faire assister. La haute Juridiction a toujours protégé ce droit important du citoyen en affirmant ... notamment dans la décision DCC 98-005 du 08 janvier 1998, que "le droit à la défense étant affirmé et protégé par la Constitution, une décision qui suspend un fonctionnaire sans que celui-ci ait été entendu au préalable est contraire à la Constitution".

Il résulte des éléments du dossier présenté par les participants à cette séance d'audition que toutes les garanties permettant au maire incriminé d'organiser et d'assurer sa défense, en particulier la possibilité de constituer des avocats et de prendre connaissance du dossier pour organiser sa défense, n'ont pas été accordées au maire Léhady SOGLO » ; qu'il conclut : « Au vu de tout ce qui précède, nous demandons à la haute Juridiction de déclarer contraires à la Constitution ...

- sur le fondement de l'article 7.1.c/ de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, la suspension du maire Léhady SOGLO sur la base d'une audition au cours de laquelle le préfet Modeste TOBOULA n'a pas permis au maire incriminé d'exercer son droit à la défense ni de se faire assister par un Conseil de son choix ;
- sur le fondement de l'article 35 de la Constitution ... le comportement du préfet Modeste TOBOULA qui, en tant qu'autorité nommée, ne veut toujours pas accomplir sa mission avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté

dans l'intérêt et le respect du bien commun en refusant au maire incriminé d'exercer son droit à la défense malgré la demande de ce dernier et l'insistance des autres membres du Conseil devant auditionner le maire incriminé » ;

Considérant que pour sa part, Monsieur Léhady V. SOGLO expose « Qu'il a reçu le jeudi 26 juillet 2017, à vingt et une (21) heures, la lettre libellée ainsi : "... Dans le cadre de l'objet sus visé, j'ai l'honneur de vous inviter à prendre part à la session extraordinaire du Conseil départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) du département du Littoral qui aura lieu le vendredi 28 juillet 2017, à dix (10) heures précises dans la salle de conférences de la préfecture de Cotonou.

Je vous demande de prendre toutes les dispositions nécessaires en vue d'inviter également tous vos adjoints au maire à ladite session extraordinaire..." ;

Qu'il a diligemment informé ses adjoints et s'est présenté le vendredi 28 juillet 2017 dans la salle de conférences de la préfecture de Cotonou avec ses adjoints ;

Que c'est là qu'il a su qu'il s'agissait de son audition devant le Conseil départemental de concertation et de coordination conformément aux dispositions des articles 16 et suivants de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, pour des supposées fautes que lui reproche le préfet du Littoral ;

Que c'est dans ces conditions que le préfet du Littoral a sorti un papier contenant ... dix (10) questions auxquelles le requérant devait répondre par une procédure d'urgence "d'audition sur place" ou "séance tenante", alors qu'aucun des membres du Conseil départemental de concertation et de coordination participant à la prétendue session extraordinaire dudit Conseil n'avait reçu au préalable communication du dossier des charges qui étaient articulées contre sa gestion en tant que maire de Cotonou ...

Que le maire en exercice a alors excipé de la violation de ses droits à la défense conformément aux articles 17 et 35 de la Constitution ... et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et a sollicité et obtenu le soutien presque unanime de la quasi-totalité des membres du Conseil départemental de concertation et de coordination qu'un temps suffisant lui soit accordé afin de faire ses réponses par écrit auxdites questions conformément aux dispositions de l'article 56 de la loi n° 97-029

du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, à l'exception du préfet du département du Littoral ;

Qu'en effet, contrairement à l'avis général partagé par tous les membres du Conseil, Monsieur Modeste TOBOULA, préfet du département du Littoral, dans sa haine viscérale d'en finir une fois pour de bon avec le maire de la commune de Cotonou, s'est opposé à cette demande bien fondée et a exigé que des réponses et explications orales lui soient données "séance tenante" ;

Que c'est ainsi qu'il a été donc contraint de donner quelques réponses oralement au Conseil, étant donné qu'il doit lui être accordé un délai raisonnable pour apporter des réponses par écrit conformément à l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;

Qu'à la fin de cette prétendue session extraordinaire du Conseil départemental de concertation et de coordination, à peine arrivé dans son bureau à la mairie de Cotonou, il reçut l'arrêté année 2017/ n°026/MDGL/DC/SGM/DGCL/SA/011/SGG 17 portant suspension de Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO des fonctions de maire pour fautes lourdes, en moins d'une (01) heure entre la fin de la séance et la prise dudit arrêté... » ;

Considérant qu'il souligne « Qu'il est important de noter à l'attention de l'auguste Cour que plusieurs missions d'audit ont été dépêchées au service de la mairie de Cotonou et n'ont pu relever aucune charge contre sa gestion ;

Qu'il a alors compris que c'est un complot machiavélique qui a été ourdi contre lui et fit appel à ses avocats à le rejoindre dans son domicile pour préparer les moyens de sa défense devant les juridictions compétentes lorsqu'il fut pris en chasse par les véhicules de la Police nationale qui ont investi sa maison en lui imposant un blocus total ;

Qu'en dépit de sa situation, il fit les réponses appropriées à chaque question, qui furent notifiées, après coup, à l'autorité préfectorale et à l'autorité ministérielle par exploit d'huissier ... des 02 et 03 août 2017...

Que dans la foulée, la Police a procédé à la perquisition de son domicile et n'a rien trouvé de significatif, si ce n'est l'argent de son épouse qui se trouve dans la maison et de la paperasse insignifiante ;

Que comme le plan de sa révocation était en marche, un rapport de sa suspension aurait été fait par les ministres de la

Décentralisation et de la Gouvernance locale et de la Justice et de la Législation, Garde des Sceaux au Conseil des ministres du 02 août 2017 qui l'aurait révoqué de ses fonctions de maire ...

Qu'il a délaissé une sommation au préfet du Littoral et à Monsieur le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale leur demandant ce qui suit :

- 1- copie du procès-verbal de la séance du 28 juillet 2017, signé par le secrétaire général de la préfecture du Littoral et le deuxième adjoint au maire de Cotonou, sanctionnant l'audition du maire de Cotonou ;
- 2- copie de la liste de présence ;
- 3- copie des réponses apportées par Monsieur Léhady V. SOGLO, maire de Cotonou, aux questions posées ;
- 4- copie de l'acte instituant le Conseil départemental de concertation et de coordination du Littoral ;
- 5- copie du procès-verbal relatif à la désignation :
 - des producteurs ;
 - du représentant de la Chambre consulaire ;
 - du représentant de la Fédération départementale des Associations de parents d'élèves, tel que stipulé par l'article 17 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, par exploit d'huissier ... du 31 juillet 2017, en vain...

Que c'est la composition même du Conseil départemental qui est contestée en ce sens qu'elle est irrégulière ;

Qu'à ce jour, il n'a reçu aucun décret de révocation du Gouvernement ;

Qu'il saisit la Cour ... aux fins de constater la violation de la Constitution, par la violation de ses droits humains et constitutionnels à la défense, et de déclarer en conséquence contraires à la Constitution ... son audition par le préfet du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, le 28 juillet 2017, ainsi que les actes subséquents, c'est-à-dire, l'arrêté année 2017/n° 026/MDGL/DC/SGM/DGCL/SA/011/SGG 17 du 28 juillet 2017 pris par le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, Monsieur Barnabé DASSIGLI, les décisions y relatives issues du relevé du Conseil des ministres du 02 août 2017 présidé par Monsieur Patrice Athanase Guillaume TALON, Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement.» ;

Considérant qu'il poursuit : « Discussion

I- Sur la violation des droits humains et constitutionnels à la défense ...

Considérant que la Cour ... est, au sens de l'article 114 de la Constitution, "juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques" ;

Considérant que le droit à la défense est un droit constitutionnel ;

Considérant qu'il a été dit et jugé que ce principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence (Décision du Conseil constitutionnel 389 DC français du 22 avril 1997) ;

Considérant que le droit à la défense est défini par une doctrine autorisée comme "l'ensemble des garanties procédurales assurant aux justiciables la possibilité de se défendre efficacement contre les prétentions formulées à leur encontre" (Rémy GABRILLAC, Dictionnaire du vocabulaire juridique 8^{ième} éd., Lexis Mexis, 2017, p.222) ;

Considérant que le droit de la défense a pour composante le principe du contradictoire ou principe de la contradiction ;

Que le principe du contradictoire est le principe fondamental de procédure aussi dénommé principe de la contradiction, en vertu duquel les parties doivent avoir la possibilité de discuter dans le cadre d'un débat loyal les prétentions et les moyens développés par les autres parties ou envisagés par le juge (Rémy GABRILLAC ; Dictionnaire du vocabulaire juridique 8^{ième} éd., Lexis Mexis, 2017, p. 146) ;

Que le bloc de constitutionnalité fait une place de choix aux droits de la défense ;

Que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est abondante en cette matière, en ce qui concerne la violation des droits de la défense (et l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples), DCC 09-059 du 28 avril 2009 ; DCC 11- 059 du 1^{er} septembre 2011 ; DCC 08-046 du 1^{er} avril 2008 ; DCC 99-026 du 11 mars 1999 ; DCC 99-024 du 11 mars 1999 ; DCC 00-024 du 10 mars 2000, et plus près de nous la décision DCC 17-023 du 02 février 2017 ;

Considérant que dans le cas d'espèce... il est reproché à Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, ès-qualité maire de la commune de Cotonou, d'avoir commis des supposés

manquements et fautes lourdes susceptibles d'engager ses responsabilités administratives et/ou pénales ;

Considérant que dans ce cadre, la poursuite administrative qui a été initiée contre lui par le préfet du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, sans préjudice des poursuites pénales, n'est pas respectueuse de ses droits à la défense tels qu'ils sont consacrés par la Constitution ... en ses articles 7 et 17 et en l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ratifiée par le Bénin et qui fait partie intégrante de ladite Constitution ;

Que lorsqu'on caractérise la procédure de la convocation de la réunion du Conseil départemental sus visé et de l'audition du maire, il est clair que ses droits à la défense n'ont pas été respectés ou ont été méconnus ;

Qu'en effet, l'audition du maire "séance tenante" par le préfet n'a pas été précédée au préalable de la remise des questions auxquelles le maire est soumis pour préparer sa défense ;

Que pire, lesdites questions qui sont manifestement datées du 28 juillet 2017, sous la plume du préfet, ont été préparées à dessein par ce dernier et ont été cachées au maire jusqu'à cette date, tout juste pour ne pas le mettre en mesure d'y répondre convenablement et dans le vil dessein de justifier de prétendues fautes lourdes, alors que les réponses à ces questions auxquelles il devait répondre "sur le champ" appellent des réponses qui résultent de ses pouvoirs légaux qui ont été délégués à plusieurs de ses adjoints présents à ladite séance ;

Considérant qu'en l'espèce, le Conseil départemental de concertation et de coordination s'est réuni, en session extraordinaire, statuant en qualité de Conseil de discipline et donc comme un organe juridictionnel administratif ;

Que le fait, pour le préfet, de l'auditionner devant ledit Conseil dans le but de constater des manquements et des fautes lourdes, sans avoir au préalable mis le maire de Cotonou, Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, en mesure de connaître les griefs qui sont articulés contre lui et d'y apporter les réponses nécessaires, s'analyse en droit comme une violation de ses droits à la défense consacrés par les articles 7 et 17 de la Constitution sus visés et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;

Qu'il s'en suit que l'impartialité qui se définit comme "L'absence de parti pris, de préjugé, de préférence, d'idées

préconçues, exigence consubstantielle à la fonction juridictionnelle dont le propre est de départager des adversaires en toute justice et équité” (Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, Paris, 8^{ième} éd., PUF, 2009 p.468), n’a pas été respectée et est ainsi compromise par le préfet du Littoral qui n’a même pas attendu une véritable délibération avant de faire des recommandations au ministre en vue de la prise de l’arrêté de suspension ;

Considérant qu’en procédant, le même jour, par un questionnaire, et sans se conformer à l’avis des membres du Conseil départemental qui ont accepté qu’il apporte ses réponses par écrit, le préfet qui a agi ainsi qu’il l’a fait est déloyal et partial et a ainsi méconnu les règles de procédure et des droits de la défense, en cas de mise en accusation devant un organe administratif, comme c’est le cas en l’espèce ;

Considérant que c’est ce qu’a bien compris le Conseil départemental de concertation et de coordination en acceptant à l’unanimité, à l’exception du préfet, qu’il soit accordé un temps suffisant au requérant, pour apporter les réponses écrites aux questions ainsi qu’il est prévu par les dispositions de l’article 56 alinéa 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 ;

Considérant que la jurisprudence administrative même le reconnaît : “Lorsqu’une décision administrative prend le caractère d’une sanction et qu’elle porte une atteinte assez grave à une situation individuelle, la jurisprudence exige que l’intéressé ait été mis en demeure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe” (Conseil d’Etat, sect.5 mai 1944, dame veuve TROMPIER-GRAVIER, rec.133) ;

Qu’il est indiscutablement et incontestablement établi que les droits de la défense ont été méconnus par le préfet du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA et Monsieur Barnabé DASSIGLI, ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et le Gouvernement de la République du Bénin, lors de son Conseil des ministres du 02 août 2017 ;

Que cette méconnaissance des droits de la défense devant un organe administratif est aussi manifeste ;

Qu’en effet, il a été dit et jugé que “Le respect du principe s’impose également à l’Administration lorsqu’elle entend opérer le retrait d’une qualité ou d’un avantage en considération de la personne du bénéficiaire.

Tel est le cas pour les décisions administratives individuelles entravant l’exercice d’une activité professionnelle” (Conseil d’Etat,

sect.8 janv.1960, Ministre de l' Intérieur c. Rohmer et Faist, Rec.12; RDP. 1960.333, Concl. Braibant ; -sect.8 nov. 1963, Ministre de l'Agriculture c. société coopérative d'insémination artificielle de la Vienne, Rec.532 ; D.1964.492, note Maestre ; AJ. 1964.28 Chr. Fouré et Puybasset ; ass.13 juillet 1967, Allegretto, Rec. 315 ; D.1968.47, Concl. Galabert) ;

Que la violation des droits de la défense se caractérise aussi, en l'espèce, par le non-respect du principe du contradictoire ;

Que le respect du principe du contradictoire suppose que l'intéressé apporte des réponses aux questions et que les membres du Conseil départemental se prononcent et statuent sur les fautes lourdes par un avis motivé ;

Qu'en procédant ainsi qu'il l'a fait, le préfet du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, a méconnu le principe du contradictoire ;

Que la procédure théâtrale d'urgence adoptée par le préfet sous la forme d'une audition sur place n'est pas conforme à la Constitution ;

Qu'il coule de source que les méthodes du préfet du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, et de Monsieur Barnabé DASSIGLI, ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale ainsi que la décision du Conseil des ministres du 02 août 2017, procèdent d'un détournement de procédure ou de pouvoir pour assouvir les fins machiavéliques qu'ils se sont assignées au profit du Gouvernement de la République ;

Qu'il échet de dire et de juger que le préfet du département du Littoral, Monsieur le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et le Gouvernement béninois ont méconnu les articles 7 et 17 de la Constitution et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples » ;

Considérant qu'il ajoute : « II- Sur la violation de la Constitution tirée du non-respect du délai raisonnable :

Considérant que la Constitution ... déclare dans son préambule : "Réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel ;

- Exprimons notre ferme volonté de défendre et de sauvegarder notre dignité aux yeux du monde et de retrouver la place et le rôle pionnier de la démocratie et de la défense des droits de l'Homme qui furent naguère les nôtres ;

- Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle.” ;

Considérant qu'en se comportant ainsi qu'ils l'ont fait, le préfet du Littoral et le ministre de la Décentralisation ont fait montre d'arbitraire et de pouvoir personnel sans respecter aucune règle de procédure et sans avoir égard à l'avis du Conseil départemental de concertation et de coordination qui était pourtant la pièce maîtresse nécessaire à la prise de l'arrêté incriminé ;

Qu'il est établi, dans ces conditions, qu'il n'a pas eu droit à un délai raisonnable pour répondre aux accusations qui sont contenues dans les dix (10) questions et que le défaut de respect d'un délai raisonnable a eu pour conséquence la prise d'un arrêté ministériel dans des conditions non équitables ;

Considérant que selon le Conseil d'Etat, “L'intéressé doit être informé qu'une procédure est engagée contre lui et doit recevoir communication des griefs invoqués à son encontre ; cette information, qui doit le mettre en mesure de présenter utilement sa défense, doit intervenir dans un délai raisonnable avant l'édition de la sanction ou de la mesure le concernant ni trop tôt (CE. sect.8 nov.1963, Ministre de l'Agriculture c. coopérative d'insémination artificielle de la Vienne, précité) ni trop tard (C.E. sect.20 janv.1956, Nègre,)” ;

Considérant que les réponses écrites du maire ont été transmises à l'autorité administrative le lundi 31 juillet 2017 à cause des samedi et dimanche qui ne sont pas des jours ouvrables tandis que le ministre de la Décentralisation a déjà pris son arrêté de suspension moins d'une (01) heure après la tenue de la réunion extraordinaire du Conseil départemental de concertation et de coordination, le 28 juillet 2017 ;

Qu'il y a là une volonté manifeste de la part du préfet et du ministre de ne pas respecter le délai raisonnable et l'équité ;

Que la précipitation dans laquelle le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, sur recommandation du préfet du Littoral, sans aucune délibération du Conseil départemental de concertation et de coordination, a fait un rapport en Conseil des ministres suivi de la décision de

révocation du maire, montre à suffire qu'il n'a été tenu aucun compte d'un délai raisonnable accordé au requérant pour exercer de manière loyale, impartiale et efficace son droit à la défense ;

Que cette précipitation prouve une violation des articles 3, 7, 17 et 35 de la Constitution ... et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;

Qu'ainsi, le préfet du Littoral, le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et le Gouvernement béninois ont méconnu les dispositions des articles 17 de la Constitution et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;

Qu'il est donc évident et manifeste que la sanction de suspension du maire de Cotonou, Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, suivie de sa révocation, est arrivée si tôt ou trop tôt qu'elle méconnaît les dispositions de la Constitution ... sur le respect d'un délai raisonnable et le droit à un procès équitable » ;

Considérant qu'il soutient : « III- Sur la méconnaissance de l'article 35 de la Constitution

Considérant que l'article 35 de la Constitution ... dispose : "Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun" ;

Considérant que la procédure qui a été suivie par le préfet du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, et Barnabé DASSIGLI, ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale sur le rapport duquel sa révocation a été prononcée par le Conseil des ministres du 02 août 2017, montre qu'il y a une violation massive des droits de la défense du requérant ;

Que dans cette hypothèse, il n'a pas agi avec compétence et probité ;

Considérant qu'il n'y a jamais eu une délibération effective du Conseil départemental pour donner lieu aux recommandations au ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale ;

Considérant que rien n'a été fait avec conscience, loyauté et probité dans la procédure ayant conduit à la révocation du maire de Cotonou par le Gouvernement de la République en Conseil des ministres ;

Considérant que le préfet du Littoral et le ministre sont des personnes nommées à une fonction politico-administrative et

qu'ils doivent avoir tout le respect dû aux dispositions de l'article 35 de la Constitution ;

Qu'il en est de même pour le Gouvernement dans son ensemble ;

Qu'ils n'ont donc pas agi avec conscience et compétence puisque le ministre devrait s'assurer du respect scrupuleux de la légalité et de la constitutionnalité des actes antérieurs avant la prise de son arrêté et de son rapport en Conseil des ministres pour la décision de révocation ;

Que dès lors, il y a lieu de dire et de juger qu'ils ont méconnu les dispositions de l'article 35 de la Constitution » ; qu'il conclut en demandant à la Cour de :

« - dire et juger que Messieurs Modeste TOBOULA, préfet du Littoral, Barnabé DASSIGLI, ministre de la Décentralisation, et le Conseil des ministres sous la présidence de Monsieur Athanase Guillaume Patrice TALON ont méconnu les articles 7, 17 et 35 de la Constitution ... ;

- dire et juger qu'ils ont subséquemment violé les dispositions de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;
- dire et juger, en conséquence, au titre des articles 3, 7, 17 et 35 de la Constitution ... et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples que :
 - la décision d'audition du préfet du Littoral et celle de sanction du maire de Cotonou, Monsieur Vinagnon Léhady SOGLO, pour les fautes lourdes sont contraires à la Constitution ...
 - la décision de suspension du maire de Cotonou, Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, par le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale est contraire à la Constitution ...
 - la décision de révocation du maire de Cotonou, Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, par le Gouvernement du Bénin est contraire à la Constitution ...
 - en tout état de cause, recevoir le requérant en tous ses moyens, fins et conclusions » ;

Considérant que le requérant joint à ses écrits diverses pièces ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le préfet du département du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, écrit : « I- LES FAITS :

I-1. De la prétendue méconnaissance par le maire d'une procédure de sa suspension :

Par la lettre n°8/0811/DEP-LIT/SG/STCCD/SA du 26 juillet 2017, j'ai convoqué personnellement l'ex maire de Cotonou pour une audition dans le cadre d'une procédure de suspension. Celle-ci fait suite à une plainte dont j'ai été saisi, le 24 mai 2017, par un collectif de conseillers communaux de Cotonou concernant les actes de mauvaise gestion du maire que ces derniers ont qualifiés de fautes lourdes, au regard des dispositions des articles 54 et 55 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Contrairement à ce que M. Léhady SOGLO allègue, la lettre ne lui est pas parvenue à 21 heures, puisqu'il n'a pas pu en apporter la preuve, en joignant au moins la photocopie du registre d'enregistrement des courriers arrivés.

En outre, par la lettre n°8/0831/DEP-LIT/SG/STCCD/SA du 26 juillet 2017, j'avais demandé à l'ex maire de Cotonou d'inviter l'ensemble de ses adjoints, de même que les chefs d'arrondissement, à la session extraordinaire du Conseil départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) qui devait se tenir le vendredi 28 juillet 2017.

Au demeurant, l'objet des deux lettres sus visées est clair et sans équivoque, puisqu'il porte sur l'audition du maire réalisée au cours d'une session extraordinaire, telle que prévue par les dispositions de l'article 3 alinéa 3 du décret n°2001-411 du 15 octobre 2001 portant attributions et fonctionnement du Conseil départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement de ses membres, et de celles de l'article 20 alinéa 3 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.

En définitive, l'ex maire de Cotonou, avant son audition, était parfaitement informé de ce qu'il serait entendu dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

I-2. De la mauvaise foi exprimée par M. V. L. SOGLO au regard de la forme :

Contrairement aux allégations de l'ex maire de Cotonou, qui déclare au paragraphe 6 de la page 2 de son recours : "En effet, contrairement à l'avis général partagé par tous les membres du Conseil, Monsieur Modeste TOBOULA, préfet du département du Littoral, dans sa haine viscérale d'en finir une fois pour de bon avec le maire de la commune de Cotonou, s'est opposé à cette demande bien fondée et a exigé que des réponses et explications orales lui soient données séance tenante", j'ai accepté la doléance des membres du Conseil afin de permettre au maire d'avoir l'opportunité de confirmer par écrit les réponses données verbalement et de lui éviter d'apporter des réponses contradictoires à celles données précédemment au cours de l'audition. Ce qui ne manque pas d'advenir.

En outre, afin de démontrer la bonne foi de l'autorité préfectorale, le maire a été autorisé à rédiger ses réponses.

Face à la volonté affichée du maire et du chef du 8^{ème} arrondissement d'obliger le préfet à ne considérer que les réponses écrites, il a été clairement lu et expliqué les modalités de l'article 56 alinéa 2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et disposant que "Toute suspension d'un maire ou d'un adjoint doit être précédée d'une audition de l'intéressé par le Conseil départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) visé à l'article 54 ci-dessus ou d'une invitation à fournir des explications par écrit audit Conseil".

Suivant cette loi, il revient au préfet de choisir l'option par laquelle il souhaite conduire la procédure de suspension du maire. La conjonction de coordination "ou" exprime bien la discrétion laissée au préfet d'opérer un choix.

Enfin, l'ensemble des questions découlant des fautes lourdes constatées a été adressé à chaque membre du CDCC avant le démarrage effectif de l'audition afin de prendre mieux connaissance du contenu et de la portée des fautes relevées » ;

Considérant qu'il poursuit : « II- DISCUSSION :

II-1. Qui constate la faute lourde ?

Aux termes des dispositions de l'article 54 alinéa 2 de la loi n°97 -029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin : "La faute lourde est constatée par l'autorité de tutelle qui, après avis du CDCC créé par l'article 16 de la loi n°97-028 portant organisation de

l'administration territoriale en République du Bénin, en dresse rapport au ministre chargé de l'Administration territoriale ...”

A l'analyse de cette disposition de la loi, on peut dire sans ambiguïté que le reproche fait au préfet d'avoir à lui seul connaissance du contenu du questionnaire est totalement infondé puisqu'il lui revient en tant qu'autorité de tutelle de constater les fautes lourdes. Au demeurant, ainsi qu'il est admis dans toute procédure disciplinaire ou de contrôle administratif, l'audition a toujours un caractère inopiné et se tient séance tenante.

II-2. Sur la violation des d

roits humains et constitutionnels à la défense du maire et sur la méconnaissance de l'article 35 de la Constitution ... par le préfet :

Le requérant évoque les dispositions des articles 17 et 35 de la Constitution ... et fonde son argumentaire sur le droit à la défense et du contradictoire et conclut à une violation de ses droits. Nous attirons l'attention des membres de la Cour sur ce qui suit :

- Il ne s'agit pas d'une affaire juridictionnelle requérant absolument la tenue d'un procès. A cet égard, je dois souligner que le CDCC n'est pas une juridiction administrative, mais plutôt un organe consultatif qui tient lieu d'organe disciplinaire en matière de procédure de suspension du maire ou de ses adjoints. D'ailleurs, ses actes et décisions sont susceptibles de recours devant les juridictions administratives, conformément aux dispositions de l'article 58 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;

- La suspension ayant le caractère d'une mesure administrative conservatoire ne devient définitive que lorsque les fautes lourdes soupçonnées sont établies. C'est d'ailleurs pourquoi, au nom des principes de compétence, de conscience, de probité, de dévouement et de loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun, consacrés par l'article 35 de la Constitution, le préfet, au regard des réponses données par le maire, a proposé sa suspension au ministre en charge de la décentralisation ;

- S'agissant du délai raisonnable, il faut souligner que la loi ne donne aucune précision du délai au bout duquel le préfet est astreint à adresser son rapport à son ministre de tutelle. La notion du délai raisonnable n'est pas la même en matière administrative que judiciaire. En matière administrative, prise

sous le sceau de l'urgence et du respect de l'intérêt général, l'autorité administrative compétente doit impérativement agir pour garantir la continuité du service public ;

- Sur demande du maire, le préfet a accordé une suspension de la séance d'audition pour trente minutes au moins, afin de permettre au maire et ses adjoints de se concerter avant de commencer à répondre aux questions. En effet, le maire et ses adjoints ont une responsabilité conjointe en matière de gestion de la commune, même si, au nom du principe de la responsabilité administrative, la présomption de fautes personnelles incombe essentiellement à Monsieur SOGLO ;

- Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 17 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, le CDCC est composé du préfet du département qui en assure la présidence, des maires de commune et leurs adjoints, d'un représentant de l'union départementale des producteurs, d'un représentant de la chambre consulaire départementale, d'un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves.

Dans le contexte spécifique du département du Littoral ayant en son sein une seule commune, en dehors des trois membres relevant des organismes de la société civile, les autres membres sont adjoints au maire de Cotonou. Une telle configuration relationnelle serait susceptible d'influencer les appréciations et recommandations du CDCC. En effet, sur les vingt et une (21) personnes composant le CDCC, le maire et ses adjoints sont au nombre de 17, soit une majorité arithmétique de 80,95% au profit du maire.

- En conclusion, le maire avait bénéficié de tous les moyens pour organiser sa défense... » ;

Considérant qu'il ajoute : « II-3. Sur la mauvaise foi du maire dans les réponses orales :

De façon générale, le maire a opté pour des réponses laconiques qui pourraient friser un mépris de l'autorité de tutelle, puisqu'il est allé jusqu'à l'interpeler directement par son nom, sans égard aucun pour sa fonction. Et ce, en dépit des recommandations du chef du premier arrondissement, du troisième adjoint au maire et des représentants des organismes de la société civile, lesquels, tout en demandant l'indulgence du préfet afin qu'il permette au maire de s'exprimer par écrit, ont

suggéré à Monsieur Léhady SOGLO de répondre correctement aux questions auxquelles il pouvait réellement, sans ambages.

Mais, c'est à un autre exercice que le maire a soumis tout le monde. A titre d'exemple, à la question de justifier la prise de la note de service n°0037/MCOT/CAB/DC/DAC-SP du 20 juillet 2017, portant mission d'une délégation de la mairie de Cotonou à Genève, eu égard à l'arrêté préfectoral n°8/101/DEP-LIT/SG/STCCD/SA du 17 juillet 2017 portant refus d'approbation de la participation du maire de la commune de Cotonou à la co-célébration de la fête du 1^{er} août du Bénin et de la Suisse (édition 2017) à Genève, le maire déclarait : "Je n'ai pas connaissance de cette note de service. Est-elle signée par moi ? Je vous ai effectivement écrit pour recevoir votre approbation. A partir du moment où vous m'avez confirmé votre refus d'approbation, j'ai abandonné ce voyage. Mais, je vous répondrai par écrit. En fait, je ne sais pas à quel moment j'ai signé la note de service à laquelle vous faites allusion"...

A la question de savoir les raisons pour lesquelles le maire a nommé Madame Blandine Nicole YAYA née SINTONDI au poste de secrétaire général adjoint en violation de l'article 26 du décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie et les raisons pour lesquelles il s'est entêté à maintenir l'intéressée au poste malgré la prise de l'arrêté année 2017 n°8/0077/DEP-LITT/SG/STCCD/SA du 13 juin 2017, portant constat de nullité de l'arrêté municipal n°046/MCOT/SG/DRH du 03 mai 2017 portant nomination de Madame le Secrétaire général adjoint, il a répondu : "Dès que nous avons reçu l'arrêté, nous avons pris les dispositions idoines la concernant". Ainsi, le préfet a demandé au maire d'ordonner à son SG de produire copie de l'arrêté municipal de nomination du nouveau SGA avant la fin de la séance. Ce à quoi le maire a farouchement opposé une fin de non-recevoir.

II-4. Sur le bien-fondé de la proposition de suspension du maire :

Il convient d'abord de souligner qu'aux termes des dispositions de l'article 55 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les faits énumérés et constitutifs de fautes lourdes ne sont pas cumulatifs. Il suffit d'en dénombrer un seul pour en conclure.

Dans le cas d'espèce, plusieurs faits se sont avérés ... et sont, au regard du dernier alinéa de l'article 55, des violations aux règles de déontologie administrative.

Or, si l'on s'en tient uniquement à l'entêtement du maire d'aller coûte que coûte représenter le Gouvernement du Bénin à une fête d'indépendance qui rentre dans le cadre de la coopération entre les deux Etats, et ceci, sans autorisation dudit Gouvernement que représente le préfet de département, qui lui a notifié la position de l'Etat central face à ce voyage, on peut donc conclure que le maire est passé outre ses prérogatives en prenant une note de service qui va à l'encontre de la décision du Gouvernement et de son représentant.

En outre, en méconnaissant sa propre signature, le maire a donné à en suffire la preuve de son incapacité à continuer à gérer les affaires de la cité et a encouragé, de ce fait, la prise de la mesure conservatoire de sa suspension et ce, dans l'intérêt des populations de Cotonou qui attendent beaucoup des autorités locales, notamment du maire.

Au demeurant, aucune disposition légale n'oblige le préfet à exploiter les esquisses de réponses envoyées ultérieurement par le maire. C'est pourquoi, au regard de tout ce qui précède, j'ai, en toute responsabilité, proposé séance tenante la suspension du maire de Cotonou, étant donné que l'avis du CDCC n'est qu'un avis consultatif et non conforme » ;

Considérant que le préfet Modeste TOBOULA, après avoir procédé à l'analyse des réponses fournies par le requérant aux questions qui lui ont été posées, demande à la Cour, « Par ces motifs et tous autres à déduire ou à suppléer d'office s'il y a lieu », de dire et juger:

« - que Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO en se pourvoyant devant la haute Juridiction en matière constitutionnelle sur la base des articles 17 et 35 de la Constitution, a méconnu la Constitution en son article 114 ;

- que la Cour se déclare incompétente pour connaître d'un contentieux administratif et renvoie le requérant à se pourvoir devant la juridiction administrative compétente ;

- dans le cas contraire ... que les différents actes pris au cours de la procédure de suspension et de révocation de l'ex maire de Cotonou sont conformes au bloc de constitutionnalité et au droit positif béninois... » et « En tout état de cause, de débouter le requérant en tous ses moyens... » ;

Considérant que pour sa part, le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, Monsieur Barnabé DASSIGLI, écrit : « Par la lettre n°8/0811/DEP-LIT/SG/STCCD/SA du 26 juillet 2017, le préfet du département du Littoral a invité le maire de Cotonou comme l'ensemble de tous les autres membres du Conseil départemental de concertation et de coordination à une session extraordinaire dudit organe pour une audition dans le cadre d'une procédure qu'il a initiée à la suite d'une plainte contre le maire dont il a été saisi par un collectif de conseillers, ainsi que sur copie du rapport d'audit effectué à la mairie de Cotonou qui confirme des faits de mauvaise gestion.

Aux termes des dispositions de l'article 16 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, "Il est institué au niveau départemental un Conseil dénommé Conseil départemental de concertation et de coordination".

Aux termes des dispositions de l'article 17 du même texte, cet organe est composé du préfet du département, des maires de commune et leurs adjoints, d'un représentant de l'union départementale des producteurs, d'un représentant de la chambre consulaire départementale et d'un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves.

En outre, l'alinéa 2 de l'article 19 de ce même texte dispose que "... Il peut se réunir en session extraordinaire sur convocation du préfet". Pour le cas particulier du département du Littoral, les treize (13) chefs d'arrondissement ont rang d'adjoint au maire et siègent de droit ès-qualité audit Conseil.

C'est donc en application des dispositions de la loi n° 97-028 sus-citée que le préfet du département du Littoral a convoqué la session extraordinaire ... du 28 juillet 2017 consacrée à l'audition du maire de Cotonou pour les faits de mauvaise gestion de la municipalité qui lui sont reprochés.

Par ailleurs, aux termes de l'article 56 alinéa 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, "Toute suspension d'un maire ou d'un adjoint doit être précédée d'une audition de l'intéressé par le Conseil départemental de concertation et de coordination...ou d'une invitation à fournir des explications par écrit audit Conseil ...". Au demeurant, il y a lieu de constater que c'est en application de cette disposition qui donne au préfet la faculté de choisir l'option de la procédure que ce dernier a fait le choix de l'audition

qui permet au mis en cause de s'expliquer au cours de la session et devant ses pairs sur les fautes à lui reprochées...

L'article 54 alinéa 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose que "La faute lourde est constatée par l'autorité de tutelle, qui après avis du Conseil départemental de concertation et de coordination... en dresse rapport au ministre chargé de l'Administration territoriale. Celui-ci peut prononcer la suspension du maire ou de l'adjoint et proposer, le cas échéant, la révocation au Conseil des ministres".

L'arrêté n°26/MDGL/DC/SGM/DGCL/SA/011/SGG 17 a été pris dans l'esprit et la lettre de cette disposition. Il s'agit d'une mesure conservatoire prise par le ministre chargé de l'Administration du territoire en application de la loi pour mettre fin temporairement aux fonctions du maire ayant commis une faute lourde dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Ainsi, qu'il s'agisse des considérations de forme ou de fond, l'arrêté n°26/MDGL/DC/SGM/DGCL/SA/011/SGG17 n'est pas contraire à la Constitution et ne viole aucunement les conventions internationales auxquelles le Bénin a adhéré tel que exposé par le requérant dans son recours. Il est en conséquence pris conformément à la légalité en vigueur » ;

Considérant qu'en ce qui le concerne, le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, écrit : « ... I- En premier lieu, rappel des faits et de la procédure :

1. Ainsi qu'il est exposé par Monsieur Léhady V. SOGLO, plusieurs missions d'audit ont été effectuées à la mairie de Cotonou. Ces missions ont révélé des actes de gestion accomplis en violation de la législation en vigueur et des règles de l'orthodoxie des finances publiques. Le préfet du département du Littoral a été également saisi, le 24 mai 2017, d'une plainte à lui adressée par un collectif de conseillers communaux, visant des actes de mauvaise gestion et des fautes lourdes dont le maire aurait été l'auteur.

2. En conformité avec les dispositions des articles 54, 55 et 56 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, le préfet du Littoral a engagé la procédure d'audition du maire par la convocation de ce dernier

suivant la lettre n°8/0811/DEP-LIT/SG/STCCD/SA du 26 juillet 2017.

Dans ce cadre, par une autre correspondance n°8/0831/DEP-LIT/SG/STCCD/SA du 26 juillet 2017, le préfet du Littoral a demandé au requérant d'inviter l'ensemble des adjoints au maire, y compris les chefs d'arrondissement, à la session extraordinaire du Conseil départemental de concertation et de coordination prévue au vendredi 28 juillet 2017.

Les deux correspondances portent en objet les indications prescrites par la loi portant organisation des communes en ses dispositions déjà visées et se conforment également à l'article 20 alinéas 3 et 4 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.

A cette étape, il convient de rappeler que :

1- L'article 56 alinéa 2 de la loi portant organisation des communes dispose que "Toute suspension d'un maire ou d'un adjoint doit être précédée d'une audition de l'intéressé par le Conseil départemental de concertation et de coordination visé à l'article 54 ci-dessus ou d'une invitation à fournir des explications par écrit". Ce texte établit deux procédures qui sont alternatives et non cumulatives : l'audition qui exclut l'invitation à fournir des explications ; ou l'invitation à fournir des explications qui exclut l'audition. Au sens de la loi, l'une va sans l'autre, mais l'une ne peut aller avec l'autre. L'audition suppose le déplacement de l'intéressé devant le Conseil départemental de concertation et de coordination ; l'invitation suggère l'envoi par l'intéressé de ses réponses qu'examine ledit Conseil.

Le préfet du département du Littoral a emprunté la procédure de l'audition.

2- Au demeurant, Monsieur Léhady V. SOGLO n'a pas contesté qu'il a :

- i. reçu la convocation portant sur "l'audition du maire sur la situation à la mairie de Cotonou" ;
- ii. invité les adjoints au maire et les chefs d'arrondissement à être présents à la session du Conseil départemental de concertation et de coordination ;
- iii. répondu personnellement à cette convocation à la suite des adjoints et des chefs d'arrondissement ;

iv. fait “les réponses appropriées à chaque question qui furent notifiées, après coup, à l’autorité préfectorale et à l’autorité ministérielle ...”.

3- A la suite de l’audition, le préfet du département du Littoral a, conformément aux dispositions de l’article 54 alinéa 2 de la loi portant organisation des communes en République du Bénin, dressé un rapport au ministre chargé de l’Administration territoriale qui, conformément à la même disposition, a prononcé la suspension du maire et proposé sa révocation par le Conseil des ministres, suivant l’arrêté n° 026/MDGL/DC/SGM/DGCL/SA/011/SGG 17.

4- Lors de ses délibérations ... du 02 août 2017, le Conseil des ministres a émis un avis favorable à la révocation qui est constatée par un décret... du 02 août 2017.

5- C’est en cet état que, par une requête... du 04 août 2017, Monsieur Léhady V. SOGLO saisit la haute Juridiction aux fins essentielles que celle-ci dise et juge que différentes autorités de l’Etat ont méconnu ou violé diverses dispositions de la Constitution et de la Charte africaine des droits de l’Homme et des peuples et que, par conséquent : “La décision du préfet du Littoral d’audition et de sanction du maire de Cotonou, Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, pour les fautes lourdes, est contraire à la Constitution ... La décision de suspension du maire de Cotonou, Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, par le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale est contraire à la Constitution ... La décision de révocation du maire de Cotonou, Monsieur Léhady Vinagnon SOGLO, par le Gouvernement du Bénin est contraire à la Constitution ... ».

6- Concurrément, par une requête en date à Cotonou du 07 août 2017, le susnommé, en ces mêmes qualités, engage le contrôle de la légalité par l’introduction d’un recours gracieux aux fins de recours contentieux et à l’effet de retrait du décret de révocation.

7- Il importe de préciser que même si dans la même époque, une procédure d’enquête de police a été ouverte sur la plainte du ministre de l’Economie et des Finances, l’objet du présent recours est distinct de celui de cette enquête ainsi que des actes accomplis en cette occurrence. C’est pourquoi, il ne sera pas répondu aux allégations y relatives » ;

Considérant qu'il poursuit : « II- En second lieu, discussion :

1. Monsieur Léhady V. SOGLO a développé, au soutien de son recours, les moyens suivants :

i. la violation des droits humains et constitutionnels de la défense ;

ii. la violation de la Constitution tirée du non-respect du délai raisonnable ;

iii. la méconnaissance de l'article 35 de la Constitution.

En raison de ce que les griefs allégués viseraient la mise en œuvre de la procédure d'audition d'un maire organisée essentiellement par la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, il sera répondu à ces moyens à la lumière de cette loi ainsi que de ses textes d'application.

2. A l'évidence, les moyens exposés constituent, en réalité, des fenêtres par lesquelles le requérant invite la haute Juridiction à procéder à un contrôle de légalité qui excède sa compétence (A). Même dans le fond, à supposer que la Cour constitutionnelle y étende sa compétence, il n'y a pas violation de la Constitution (B).

A- A titre principal : La Cour constitutionnelle n'est pas compétente en l'espèce :

1. Les actes accomplis en l'espèce visent, comme il a été indiqué, la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ainsi que le décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001 portant attributions et fonctionnement du Conseil départemental de concertation et de coordination et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement de ses membres.

La procédure engagée contre le requérant, aussi bien par le préfet du département du Littoral que par le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, a été soutenue par les dispositions de ces textes.

2. Il en résulte que le contrôle des actes incriminés résulte d'un contrôle de légalité plutôt que d'un contrôle de constitutionnalité.

Le requérant s'en est bien aperçu puisqu'il a engagé le recours administratif par le préalable du recours gracieux.

Il y a lieu de dire que la Cour n'est pas compétente.

B- A titre subsidiaire, il n'y a pas violation de la Constitution

Il est rappelé que le requérant soutient, d'une part, qu'au cours de la procédure d'audition, ses droits fondamentaux, notamment le droit à la défense et le droit à un délai raisonnable, seraient violés... d'autre part, et ce faisant, le préfet du Littoral ainsi que le ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale auraient méconnu l'article 35 de la Constitution.

1. Sur la violation supposée des droits fondamentaux, en sa branche relative au droit de la défense, il est tout aussi important de rappeler que le requérant appelle, au soutien de son allégation, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dont les décisions sont énumérées à la page 5 du recours. Mais, il n'est pas superflu de souligner que :

- a. le législateur éclot, sous le contrôle du juge constitutionnel, la protection par la Constitution de ce droit.
- b. en ce qui concerne la procédure disciplinaire contre un maire, la protection de ce droit est contenue dans la loi portant organisation des communes ainsi que celle relative à l'administration territoriale dans les dispositions déjà visées déclarées conformes à la Constitution. L'article 54 alinéa 1^{er} de la loi portant organisation des communes dispose bien que "Le maire ou l'adjoint qui commet une faute lourde peut être révoqué de ses fonctions". L'alinéa 2 du même texte qui décline la procédure impose la réunion du Conseil départemental de concertation et de coordination créé par l'article 16 de la loi portant organisation de l'administration territoriale en République de Bénin.
- c. par ailleurs, la haute Juridiction traduit dans sa jurisprudence une double lecture du droit de la défense. La première est le droit d'être entendu et la seconde le droit d'être appelé. Les décisions auxquelles le requérant a recouru à la page 5 de son recours illustrent parfaitement cette situation.
- i. C'est pourquoi, contrairement à ce qu'il tente d'en déduire, dans les décisions relevant de la première catégorie comme en l'espèce, la Cour constitutionnelle a jugé qu'il n'y a pas violation des droits de la défense. C'est le cas, d'une part, de la décision DCC 09-059 du 28 avril 2009 par laquelle la Cour a déclaré qu'il n'y a pas violation des droits de la défense à l'égard d'une victime lorsque, dans le cadre de l'instruction préparatoire, elle a été

entendue par le juge, quoique les inculpés fussent mis en liberté provisoire. On y note particulièrement que la haute Juridiction n'a pas soumis cette audition aux règles spécifiques de délais ou d'information qui ne sont pas prévues par le code de procédure pénale, loi appliquée à cette espèce, d'autre part, la haute Juridiction a, dans la décision DCC 11-059 du 1^{er} septembre 2011, également jugé qu'il n'y a pas violation des droits de la défense dans le fait pour un juge de décider de joindre une exception d'incompétence au fond du litige, cette décision relevant de ses prérogatives. Mutatis mutandis, il ne saurait être fait grief au préfet d'avoir joint au fond, pour en établir le rapport prévu par la loi en cette espèce, les observations préliminaires formulées à titre exceptionnel par Monsieur Léhady V. SOGLO.

ii. C'est également pourquoi, dans la seconde catégorie, qui n'est pas le cas de l'espèce, la Cour a constamment déclaré contraires à la Constitution les sanctions disciplinaires ou administratives adressées aux personnes qui n'avaient pas été préalablement appelées. C'est le cas des décisions DCC 99-026 du 11 mars 1999 (lorsqu'un directeur d'un office d'Etat est suspendu sur simples instructions et rappels à l'ordre adressés à l'intéressé sans que celui-ci fût appelé et entendu préalablement) ; DCC 99-024 du 11 mars 1999 (lorsque des chefs de quartier sont suspendus en application de mesure qualifiée de préventive sans avoir été appelés pour être entendus) ; DCC 00-024 du 10 mars 2000 (lorsqu'une autorité administrative suspend un agent subalterne sans l'avoir préalablement entendu) ; DCC 08-046 du 11 avril 2008 (lorsqu'un recteur administre, par arrêté, une sanction contre des étudiants qui étaient à l'étranger au moment de la sanction) ; enfin, DCC 17-023 du 02 février 2017 (lorsqu'une décision de suspension intervient alors que les griefs n'avaient pas été communiqués avant la décision querellée).

iii. Il y a lieu de conclure sur ce volet que Monsieur Léhady V. SOGLO a été convoqué à une audition prévue par la législation spéciale sur l'organisation des communes, s'y est présenté, a eu connaissance des griefs exposés par le préfet, y a répondu. Il y a lieu de rappeler à nouveau que l'article 56 alinéa 2 de la loi portant organisation des communes...n'établit que deux procédures qui sont alternatives : l'audition qui exclut l'invitation à fournir des explications, ou l'invitation à fournir des explications qui exclut l'audition. La procédure de l'audition est exclusive de réponse écrite alors que la procédure de l'invitation à

fournir des explications est essentiellement écrite. Le choix de la procédure relève de l'appréciation de l'autorité compétente qu'est le préfet. Il n'est reproché aucune entrave intrinsèque à la procédure d'audition engagée et conclue par le rapport et les recommandations du préfet.

iv. Il y a lieu, enfin, de dire, sous ce chef, qu'il n'y a pas violation des droits de la défense et, par suite, aucune méconnaissance de la Constitution par les autorités ou organes visés. » ;

Considérant qu'il affirme : « 2. Sur la violation alléguée du droit à un délai raisonnable, il convient de répondre que :

- a. la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples stipule bien que "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend... d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable". La protection assurée par l'article 7.1.d) est, positivement, une protection de toute personne à être jugée dans un délai raisonnable, entendu d'abord comme un droit d'accès à un tribunal et un droit d'écoute et de jugement par ce tribunal de la demande exposée et soutenue.
- b. il ne s'entend pas, négativement, d'un droit de la personne à ne pas répondre ni un droit à une réponse retardée ou reportée. Lorsqu'une personne forme une demande de report d'échéance en vue de sa réponse et, en fait, de sa défense, cela s'analyse sous le fondement des droits de la défense et est apprécié comme tels.
- c. or, il vient d'être exposé que les droits de la défense ont été organisés par la loi et d'autant plus respectés en l'espèce qu'au cours de l'audition, une suspension a été accordée à l'intéressé, à la demande de ce dernier.
- d. il y a lieu de juger, sous ce chef, qu'il n'y a pas violation de la Constitution.

3. Sur la méconnaissance de l'article 35 de la Constitution :

En sollicitant de la Cour de dire que Messieurs le Préfet du Littoral et le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale ainsi que l'ensemble des membres du Gouvernement ont violé la Constitution, le requérant considère :

- a. d'une part, que les dispositions de la Constitution ont été effectivement violées en ce qui concerne la protection des droits de la défense et le délai raisonnable. Or, il est expliqué et démontré que ni la Constitution ni la Charte

africaine des droits de l'Homme et des peuples n'ont été violés.

b. d'autre part, que les actes accomplis l'ont été de mauvaise foi. Or, il n'y a pas de foi dans l'application de la règle de droit. La mauvaise foi ne saurait s'entendre, pour une autorité administrative, de faire application de lois telles qu'elles ont été adoptées par l'Assemblée nationale, déclarées conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle, promulguées et publiées.

c. il y a lieu de dire qu'il n'y a pas violation de l'article 35 de la Constitution » ; qu'il conclut : « C'est au motif de ces considérations que je prie la Cour ... de :

1. dire qu'elle n'est pas compétente ;
2. au subsidiaire, dire qu'il n'y a pas violation de la Constitution » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'aux termes de l'article 7.1.c/ de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix* » ; que le droit à la défense, principe fondamental, commande donc qu'une personne soupçonnée d'un acte délictueux soit mise en mesure de discuter des griefs articulés contre elle avant la prise de toute décision à son encontre et qu'elle ait également la possibilité de préparer sa défense en recourant à un avocat ;

Considérant que dans le cas d'espèce, l'analyse du dossier révèle que le grief fait au préfet du département du Littoral par les requérants se rapporte à la mise en œuvre qu'il a faite de la procédure d'audition prévue et organisée par les articles 16 et suivants de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; que de fait, la requête formulée tend donc, en réalité, à faire apprécier par la Cour les conditions d'application par le

préfet de cette loi ; que la Cour est ainsi invitée à procéder à un contrôle de légalité ; que, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, elle ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

DECIDE :

Article 1^{er}.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Noël Olivier KOKO, à Monsieur Léhady V. SOGLO, à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, à Monsieur le Préfet du département du Littoral et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt février deux mille dix-huit,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-président
Bernard D.	DEGBOE	Membre
Madame Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.- Professeur
HOLO.-

Théodore